Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

34 069

Regels ten aanzien van de bestrijding van maritieme ongevallen, met inbegrip van wijziging van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten, ter uitvoering van het op 18 mei 2007 tot stand gekomen Verdrag van Nairobi inzake het opruimen van wrakken (Wet bestrijding maritieme ongevallen)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 9 september 2015

De vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu heeft verslag uitgebracht over haar bevindingen ten aanzien van het wetsvoorstel Regels ten aanzien van de bestrijding van maritieme ongevallen, met inbegrip van wijziging van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten, ter uitvoering van het op 18 mei 2007 tot stand gekomen Verdrag van Nairobi inzake het opruimen van wrakken (Wet bestrijding maritieme ongevallen) (hierna: WBMO). De commissie heeft hierbij opgemerkt dat zij de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid acht, als de regering de vragen en opmerkingen in het verslag voldoende zal beantwoorden.

De leden van de fracties van de VVD, PvdA, SP en CDA hebben vragen gesteld en opmerkingen gemaakt over dit wetsvoorstel. Ik dank hen voor hun bijdrage en ga graag, mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie, in op hun vragen en opmerkingen.

1 Hoofdlijnen Wet bestrijding maritieme ongevallen

De leden van de VVD-fractie constateren dat verdragspartijen op basis van artikel 2 lid 1 van het Verdrag van Nairobi maatregelen mogen nemen voor het opruimen van een wrak dat een gevaar vormt in het Verdragsgebied. Lid 2 regelt dat de maatregelen die genomen worden in verhouding dienen te staan tot het gevaar (evenredigheid). Lid 3 van artikel 2 stelt voorts dat de maatregelen «hetgeen redelijkerwijs noodzakelijk is om een wrak dat een gevaar vormt op te ruimen, niet mogen overstijgen». Dit zijn belangrijke bepalingen om de balans tussen de belangen van de staten en de andere spelers te waarborgen. In het wetsvoorstel zijn de vereisten van evenredigheid en noodzakelijkheid als zodanig niet opgenomen. Er is voor gekozen om bij enkele artikelen op basis waarvan door de staat maatregelen mogen worden genomen, een zinsnede op te nemen in de trend van «voor zover dat nodig is om te waarborgen dat het opruimen doeltreffend geschiedt». Enerzijds is die zinsnede niet bij alle artikelen op basis waarvan maatregelen mogen worden genomen opgenomen, anderzijds is de zinsnede niet in overeen-

kst-34069-6
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

stemming met hetgeen in het Verdrag is bepaald. De genoemde leden vragen of de regering bereid is om de beginselen van evenredigheid en noodzakelijk uit artikel 2 van het Verdrag in het wetsvoorstel op te nemen als beginselen die gelden voor het nemen van de maatregelen ingevolge hoofdstuk 2 van de wet.

In de memorie van toelichting is vermeld dat het beginsel van evenredigheid niet uitdrukkelijk in de WBMO is opgenomen omdat dit beginsel in zijn algemeenheid al is gecodificeerd in artikel 3.4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Deze bepaling kent een breed toepassingsbereik: zij heeft betrekking op alle besluiten van Nederlandse bestuursorganen. Bovendien is deze bepaling in beginsel ook van toepassing op andere handelingen van bestuursorganen dan besluiten (art. 3:1, tweede lid, Awb). De formulering van artikel 2, lid 3, van het Verdrag geeft geen aanleiding om aan te nemen dat de borging op basis van de Awb onvoldoende zou zijn. Zoals de VVD-fractieleden vermelden, zijn de meer toegespitste clausuleringen in enkele andere verdragsartikelen, wel verwerkt in zinsneden van de wettekst: zie de artikelen 10 tot en met 13 van het wetsvoorstel. De meest ingrijpende bevoegdheden van de getroffen Staat zijn hiermee specifiek begrensd op overeenkomstige wijze als in het Verdrag.

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting (MvT) dat de Minister ten aanzien van een schip dat zich bevindt in de Nederlandse territoriale zee alle maatregelen kan nemen die nodig zijn om een veilige vaart en de veiligheid van personen te verzekeren en het mariene milieu en kustmilieu te beschermen. Dit ingeval zich met betrekking tot het schip een maritiem ongeval of een omstandigheid voordoet die gevolgen heeft voor de veiligheid van het schip of van de scheepvaart dan wel tot verontreiniging van de wateren of de kust van een staat kan leiden. Hetzelfde geldt indien in zee drijvende verontreinigende stoffen, containers of stukgoederen worden waargenomen. De genoemde leden vragen wie verantwoordelijk is voor de bijkomende kosten van deze maatregelen.

De kosten die ontstaan als gevolg van de aanpak van een maritiem ongeval worden voor zover dat mogelijk is, verhaald op de scheepseigenaar of andere relevante partijen. Met de implementatie van het Verdrag en een verhoging van de internationale aansprakelijkheidslimieten, zijn in de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) belangrijke stappen gezet om de positie van de Staat met betrekking tot kostenverhaal voor wrakopruiming te verbeteren. In veel gevallen zal echter een (aanzienlijk) deel van de kosten voor rekening van de Staat komen, vooral bij maatregelen die worden genomen op grond van artikel 16 WBMO – waarop de door de VVD-fractieleden geciteerde passage uit de memorie van toelichting betrekking heeft – die niet gerekend kunnen worden tot opruimen als bedoeld in artikel 9 WBMO. Hoofdstuk 2 van de WBMO en de nieuwe BW-bepalingen over aansprakelijkheid en rechtstreeks kostenverhaal zijn hierop niet van toepassing. Maar ook bij ongevallen waarbij het overheidsoptreden wel kan worden gebaseerd op de laatstgenoemde bepalingen, zal de Staat niet steeds alle kosten kunnen verhalen op derden. Dit komt doordat het Verdrag niet verandert dat een scheepseigenaar op grond van het internationale Limitatieverdrag zijn aansprakelijkheid kan beperken en omdat het effect van de verhoogde internationale aansprakelijkheidslimieten op grond van dat verdrag bij dure wrakbergingen beperkt is.

De leden van de SP-fractie vinden het merkwaardig dat er in de MvT sprake is van vervanging van de huidige Wet bestrijding ongevallen Noordzee (Wet BON) door de nieuwe WBMO, terwijl sprake blijft van

gedeeltelijke werking van de Wrakkenwet. De tekst stelt: «De Wrakkenwet blijft op de territoriale zee van toepassing op de opruiming van voorwerpen die niet afkomstig zijn van zeeschepen, zoals vliegtuigwrakken en niet-drijvende (gekantelde) installaties. Voorts blijft de wet van toepassing voor opruiming van (restanten van) andere schepen dan zeeschepen die – kort gezegd – zijn vastgeraakt op en langs binnenwateren, alsmede te water geraakte zaken als auto's op binnenvaarwegen. Ook kan de Wrakkenwet nog worden toegepast op wrakken van zeeschepen die voor inwerkingtreding van de WMBO zijn ontstaan». De genoemde leden hebben deels begrip voor de gekozen route, maar vinden een tweetal zaken vreemd. Waarom wordt er in de gevallen die ontstaan voorafgaand aan de inwerkingtreding van de WBMO niet gekozen voor overgangsrecht? Daarnaast bevreemdt het deze leden dat, terwijl er in de Kamer sinds enige jaren gesproken wordt over het terugdringen van (overbodige) wetten en regels, nu blijkbaar niet alleen een deel van de Wrakkenwet in stand blijft, maar er daarnaast sprake is van zaken die in het kader van verzekering en certificering ook nog eens over twee wetten verspreid raken, te weten het Burgerlijk Wetboek en de WBMO.

De WBMO heeft evenals de Wet bestrijding ongevallen Noordzee (hierna: Wet BON) ongevallen met zeeschepen als aangrijpingspunt. Daarmee wordt aangesloten bij het Verdrag en het internationale Interventieverdrag inzake optreden op volle zee bij ongevallen die verontreiniging door olie kunnen veroorzaken. Beide verdragen zijn uitsluitend gericht op ongevallen met zeeschepen. Dit betekent dat er naast de implementatie van het Verdrag regels van kracht moeten blijven over opruiming van niet-zeeschepen. Juist voor de duidelijkheid is er voor gekozen om alle aspecten die betrekking hebben op de implementatie van de genoemde verdragen in een aparte wet te regelen. Voor opruiming van alle andere schepen en voorwerpen geldt de Wrakkenwet. Het stelsel van het Verdrag heeft geen meerwaarde voor opruiming van bij inwerkingtreding reeds bestaande wrakken van zeeschepen, omdat de verplichte verzekering betrekking heeft op opruiming conform het Verdrag en dus niet met terugwerkende kracht op opruiming van wrakken die ontstonden voor inwerkingtreding. Voor die gevallen kan de Wrakkenwet (in de territoriale zee) niet worden gemist. Deze strikte regeling maakt dat overgangsrecht overbodig is. Wat betreft de relatie tussen de WBMO en het Burgerlijk Wetboek wordt verwezen naar paragraaf 2 van deze nota.

De leden van de SP-fractie willen graag meer duidelijkheid over de relatie met de Waterwet en de beoogde Omgevingswet. Er wordt gesteld «Die wet [de Omgevingswet] zal zich vooral richten op locatiegebonden activiteiten in de fysieke leefomgeving. Regels voor het vervoer als zodanig en voor vervoerders of vervoermiddelen vallen buiten dat kader». Op welk moment krijgt de Kamer een helder en transparant overzicht van welke wet met welke reden opgaat in de Omgevingswet? Onder welke wet gaan de eerder genoemde «vervoerszaken» vallen, zo vragen deze leden.

Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, heeft de WBMO nauwelijks raakvlakken met de Omgevingswet. Vooral locatiegebonden activiteiten zullen vallen onder de Omgevingswet en de daarmee verband houdende regelgeving. Voor het in belangrijke mate internationaal georiënteerde vervoer en voor de vervoermiddelen blijven hierop toegesneden wetten als de Wet luchtvaart, de Schepenwet, de Binnenvaartwet alsmede de wegen- en scheepvaartverkeers- wetgeving van toepassing. Ook een afzonderlijke WBMO past daarbij, mede ter vervanging van de Wet BON. In de nota naar aanleiding van het verslag inzake het wetsvoorstel voor de Omgevingswet is de Kamer ingelicht over de laatste stand van zaken van de stelselwijziging.

De leden van de SP-fractie vragen of de last onder bestuursdwang in de WBMO dezelfde juridische werking heeft als de gekozen formulering uit het verdrag. Naar de mening van deze leden wordt er met de keuze om dit instrument uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) niet toe te passen vanwege het kostenverhaal, afgeweken van de eerdere keuze voor de twee eerder genoemde uitzonderingen in het geval van verzekering en certificering. Immers, gebruikmaking van risicoaansprakelijkheid en verplichte financiële zekerheid valt toch ook onder het kostenverhaal? Is deze inconsequente benadering ingegeven door het feit dat er sprake is van internationale raakvlakken? Is het om die reden niet transparanter om slechts het verdrag te implementeren en invoering van de wet op deze wijze te heroverwegen, zo vragen deze leden.

Het Verdrag kent zowel bestuursrechtelijke als civielrechtelijke aspecten. De bevoegdheden om aanwijzingen te kunnen geven na het ontstaan van een maritiem ongeval en het doen opruimen van een wrak zijn naar hun aard bevoegdheden die passen in het bestuursrecht. Deze vertonen enige gelijkenis met de bestuursdwang op grond van de Algemene wet bestuursrecht. Wat betreft verhaal van in deze gemaakte kosten kent het Verdrag geen publiekrechtelijk instrument, maar juist een op civielrecht gebaseerd instrument in de vorm van risicoaansprakelijkheid met het bijbehorende directe verhaalsrecht op de verplichte verzekering. Dit instrumentarium leent zich niet om bestuursrechtelijk te worden geregeld. Het lijkt niet mogelijk dat volstaan zou kunnen worden met slechts het publiekrechtelijk invoeren van het Verdrag; in elk geval zou dan de risico-aansprakelijkheid van de geregistreerde scheepseigenaar met bijbehorend rechtstreeks privaatrechtelijk kostenverhaal op de verzekeringspenningen ontbreken en zou de meerwaarde van het Verdrag dus grotendeels teniet worden gedaan. De in het Verdrag algemeen geformuleerde instrumenten dienen met voldoende waarborgen omkleed in de Nederlandse wetgeving te worden ingebed. Gezien de vormgeving van het Verdrag is daarom zowel bestuursrechtelijke als civielrechtelijke inbedding nodig.

2 Wijziging Burgerlijk Wetboek

De leden van de VVD-fractie maken zich zorgen over de implementatie van het verdrag in verschillende wetten. Hoe wordt overlap en ondoorzichtige regelgeving voorkomen? Waarom is ervoor gekozen om de verplichte verzekering op te nemen in de WBMO in plaats van het Burgerlijk Wetboek?
De leden van de SP-fractie vragen waarom de regering – tegen het advies van de Raad van State (RvS) in – vasthoudt aan opname van regels over verzekering en certificering in twee wetten. Wat is de reden dat de regering in weerwil van de mantra «terugdringen van regeldruk/weg met de bestuurlijke drukte» nu kiest om de WBMO te ontwerpen naar voorbeeld van het Bunkerolieverdrag, wetssystematiek die nota bene volgens diezelfde beantwoording door de regering gezien wordt als een uitzondering? Ligt het niet meer voor de hand de WBMO te ontwerpen naar de nieuwe maatstaven, die vooruitlopen op de Omgevingswet en het niet – zoals de keuze nu is gemaakt – op te hangen aan een uitzonderingswet? Wat is de grondslag geweest voor opname in twee wetten, analoog aan hoe dat bij het luchtvervoer geregeld is? Mogen deze leden hieruit constateren dat regeldruk soms een legitieme reden en noodzaak heeft, zo vragen zij.
De leden van de CDA-fractie constateren dat de regels over verzekering en certificering verspreid raken over meerdere wetten, te weten het Burgerlijk Wetboek en de WBMO. Graag vernemen zij, hoewel dat vaker voorkomt, of inzichtelijkheid niet vergroot kan worden door deze regels onder te brengen in één wet.

Zoals hierboven is opgemerkt brengt de implementatie van het Verdrag zowel civielrechtelijke als bestuursrechtelijke aspecten met zich mee. Het spreekt voor zich dat de civielrechtelijke aspecten – de aansprakelijkheid voor wrakopruiming, – worden ondergebracht in Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek. Er zal daarom altijd sprake moeten zijn van bestuursrechtelijke en civielrechtelijke inbedding. Bij de aanvang van implementatie lag het meest voor de hand om wat betreft de bestuursrechtelijke aspecten aansluiting te zoeken bij de Wet BON. De benodigde wijziging van deze wet bleek dusdanig ingrijpend te zijn, dat een nieuwe wet meer voor de hand lag. De WBMO komt in de plaats van de Wet BON. Dat levert zeker geen extra bestuurlijke drukte op. Met dit uitgangspunt wordt voorgesteld om alle bestuursrechtelijke aspecten op te nemen in de WBMO; ook de verplichting tot het hebben van een verzekeringscertificaat en de certificaatverlening door de Minister van Infrastructuur en Milieu, alsmede de handhaving onder diens verantwoordelijkheid worden tot de bestuursrechtelijke aspecten gerekend.
Bij de implementatie van het Bunkerolieverdrag lag dat anders in de zin dat aansluiting bij een bestaande publiekrechtelijke (uitvoerings)wet niet direct voor de hand lag. De Afdeling advisering van de Raad van State merkt weliswaar terecht op dat in het kader van het Bunkerolieverdrag, naast de regels omtrent de aansprakelijkheid, ook de verplichting om een verzekering in stand te houden en de afgifte van een certificaat in het Burgerlijk Wetboek zijn opgenomen. De regeling met betrekking tot het Bunkerolieverdrag valt echter eerder als een uitzondering te beschouwen. Zo kan gewezen worden op de regelgeving inzake een vergelijkbare aansprakelijkheid, namelijk voor het luchtvervoer, waarbij de aansprakelijkheid geregeld is in Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek en de verplichte verzekering ook elders is geregeld.

3 Uitvoering en handhaving

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering nader in te gaan op de vraag welke instantie als meldpunt wordt aangewezen waar kapiteins of exploitanten van schepen melding moeten maken van het zinken of stranden van een schip, een deel van een schip of iets dat door een schip is verloren.

Een melding van een maritiem ongeval dient plaats te vinden bij het Kustwachtcentrum in Den Helder of het voor de binnenvaarwegen bevoegde nautisch gezag. De meldplicht treedt terug voor zover het maritiem ongeval en de informatie die nodig is voor toepassing van het Verdrag reeds overeen- komstig een scheepvaartreglement (op basis van de Scheepvaartverkeerswet) is gemeld aan een bevoegde instantie. Hiermee wordt de werkwijze op grond van de Wet BON ongewijzigd voortgezet. De Regeling meldingen en communicatie scheepvaart zal hiertoe worden gewijzigd in de zin dat de verwijzing naar de Wet BON wordt vervangen door een verwijzing naar de WBMO.

De leden van de SP-fractie vragen waar de verwachting op gebaseerd is dat er geen omvangrijke stroom van gevallen zal optreden en dat beheerders kunnen voorzien in handhaving met behulp van enige bijscholing van de betrokken handhavers. Waaruit bestaat die bijscholing en is deze verplicht? Is hier sprake van certificering? Kan er een conflict ontstaan door het feit dat een decentrale beheerder tevens zal moeten voorzien in handhaving? Kan hier het juridische verwijt van willekeur door ontstaan, zo vragen zij.

De WBMO regelt de aanpak van maritieme ongevallen. De uitbreiding naar wateren die niet in beheer zijn bij het Rijk, betekent dat decentrale waterbeheerders aanwijzingen kunnen geven en in de handhaving

moeten voorzien. De verwachting dat er geen omvangrijke stroom van gevallen zal optreden, vloeit voort uit het gegeven dat de WBMO geen invloed zal hebben op het ontstaan van maritieme ongevallen, enkel op de aanpak daarvan. Ongevallen waarbij wrakken ontstaan zijn gelukkig nog steeds meer uitzondering dan regel en de toepassing van de WBMO is dan ook van een andere orde van grootte dan bijvoorbeeld de scheepvaartverkeerswetgeving.
De genoemde bijscholing van handhavers is vrijwillig en kan zich beperken tot handhavers van waterbeheerders met wateren waarin zich met enige regelmaat zeeschepen bevinden. De bijscholing behoeft niet meer in te houden, dan er voor zorg te dragen dat de betrokken handhavers bekend zijn met het Verdrag en de daarop gebaseerde WBMO. Er is geen sprake van (verplichte) certificering van handhavers op dit punt. Verder wordt opgemerkt dat het toezicht op de naleving van de verzekeringsplicht in de praktijk bijna volledig een zaak van het Rijk (Inspectie Leefomgeving en Transport; hierna: ILT) zal zijn en dat de decentrale waterbeheerders slechts te maken krijgen met de wetstoepassing bij concrete wrakopruiming in hun wateren. De bevoegdheden die de WBMO biedt voor het toezicht op de verzekeringsplicht en de aanpak van maritieme ongevallen, kennen een vast stramien met rechtsbescherming. De vrees voor willekeur achten wij daarom ongegrond.

4 Gevolgen

De leden van de VVD-fractie lezen dat voor zover Nederlandse schepen in een nadelige positie zouden kunnen raken ten opzichte van schepen die elders zijn geregistreerd, het van belang is dat de andere EU-lidstaten ook partij zullen worden bij het Verdrag. Dit gebeurt volgens de regering binnen afzienbare tijd. Het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Bulgarije hebben het verdrag inmiddels geratificeerd. Hoe gefundeerd is de verwachting dat andere lidstaten binnen afzienbare tijd het verdrag zullen ratificeren? Wat zijn de redenen van andere lidstaten om het verdrag (nog) niet te ratificeren? Wat gebeurt er met wrakken van landen die het verdrag niet hebben geratificeerd?

Het Verdrag is op 14 april 2015 in werking getreden. Inmiddels zijn 22 staten toegetreden waaronder Denemarken, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk.
De Europese lidstaten hebben via een gezamenlijke verklaring het voornemen vastgelegd om het Verdrag te ratificeren. In het verslag van de Europese Commissie over de toepassing van de richtlijn betreffende de naleving van vlaggenstaatverplichtingen van december 2013[1] constateert de Europese Commissie dat, hoewel de aanvankelijk toegezegde termijn van 1 januari 2013 niet is gehaald, 3 lidstaten het Verdrag hebben geratificeerd en dat 12 lidstaten er mee bezig zijn. De exacte redenen waarom de diverse lidstaten het Verdrag nog niet hebben geratificeerd zijn niet bekend. Bedacht moet worden dat in elke lidstaat parlementaire goedkeuring voor de ratificatie vereist is.
Wat betreft schepen van landen die het Verdrag niet hebben geratificeerd, wordt het volgende opgemerkt. De WBMO zal in de Nederlandse territoriale zee en op de binnenwateren onverkort van toepassing zijn op schepen van alle staten.
Voor de exclusieve economische zone (hierna: EEZ) wordt alsnog eveneens een voorziening getroffen. In het advies over de WBMO heeft de Afdeling advisering van de Raad van State opgemerkt dat, omdat de

[1] Verslag van de Commissie aan het Europees parlement en de Raad over de toepassing van Richtlijn 2009/21/EG betreffende de naleving van vlaggenstaatverplichtingen, Brussel, 18.12.2013 COM(2013) 916 final.

kuststaat op grond van het internationale recht beperkte rechtsmacht heeft, in de EEZ de voorgestelde bevoegdheden en verplichtingen in het wetsvoorstel ten aanzien van een wrak dat een gevaar of belemmering voor de scheepvaart vormt, uitsluitend kunnen worden gericht tot schepen die geregistreerd zijn in of varen onder de vlag van een staat die partij is bij het Verdrag. Nadere beschouwing heeft argumenten opgeleverd voor de zienswijze dat deze beperking tot schepen van een verdragspartij onnodig is. De rechtsmacht die een kuststaat heeft in de EEZ is weliswaar beperkt, maar biedt toch wel een grondslag voor optreden jegens schepen onder vreemde vlag. Dit betekent dat de reikwijdte van hoofdstuk 4 kan worden verruimd tot schepen van niet-verdragslanden, in de gevallen waarin er sprake is van een wrak dat ten gevolge van een maritiem ongeval een gevaar vormt.
In de bij deze nota naar aanleiding van het verslag aangeboden nota van wijziging, is de beperking tot schepen die geregistreerd zijn in of varen onder de vlag van een staat die partij is bij het Verdrag vervangen door een bepaling waarin de voormelde ruimere reikwijdte tot uitdrukking komt.

In de memorie van toelichting bij de WBMO was aangekondigd dat de regelgeving met betrekking tot de BES bij nota van wijziging zou worden ingevoegd bij de WBMO. De voorbereiding heeft echter meer tijd gekost dan verwacht. Om de inwerkingtreding van de WBMO gelijk op te laten lopen met de inwerkingtreding van het Verdrag wordt voorgesteld de BES-regelgeving te realiseren middels een separate wetgevingsprocedure.

Ook vragen de leden van de VVD-fractie of deze ratificatie volgens de regering een reden is om onder een andere vlag te gaan varen, en zo ja, waarom. Is de regering van mening dat hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel ook van toepassing zou moeten zijn, binnen de eez, op schepen die niet gerechtigd zijn de vlag te voeren van een staat die partij is bij het Verdrag, zo vragen zij.

Wat betreft schepen van landen die geen partij zijn bij het Verdrag, wordt verwezen naar hetgeen hiervoor is opgemerkt. Het Verdrag wordt in Nederland – via hoofdstuk 2 van de WBMO – en in andere verdragsstaten van toepassing op zowel schepen van verdragslanden als op schepen van landen die geen partij zijn bij het Verdrag, waar het gaat om wrakken die een gevaar vormen.
Het Verdrag voorziet ook in een doorvoering van de verzekeringsplicht, door het verbod voor verdragsstaten om niet conform het Verdrag verzekerde schepen toe te laten tot hun havens. Varen onder een andere vlag heeft vanuit dit perspectief gezien dus weinig en in elk geval in afnemende mate financieel voordeel.

De leden van de SP-fractie vragen waarom er wordt gekozen voor uitbreiding van de capaciteit van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) met één fulltime equivalent (fte), terwijl een exacte inschatting van de benodigde capaciteit moeilijk te maken is. Wat zijn de financiële en formatieve consequenties voor de ILT? Hoe verklaart de regering dat het takenpakket van de ILT voor de zoveelste keer een stijgende lijn laat zien, terwijl het budget van het ILT een dalende lijn laat zien? Denkt de regering dit echt te kunnen ondervangen middels efficiencyverbeteringen, zo vragen deze leden. Wordt deze ene fte belast met «slechts» de afgifte van verzekeringscertificaten en de controle daarop? Is «slechts» één fte verstandig in het licht van de werkdruk? Wie vervangt bij ziekte en vakantie? Is het aanstellen van één verantwoordelijke voor certificering en handhaving niet fraudegevoelig? Hoe kwetsbaar is een verantwoordelijke

voor mogelijke (on)eigenlijke druk veroorzaakt door het werkveld, zo vragen deze leden.

Gezien de overige taken van de ILT op het gebied van het verstrekken van certificaten, ligt het voor de hand om het afgeven van verzekeringscertificaten en het toezicht daar ook onder te brengen. Voor de afgifte van certificaten zal in beginsel een kostendekkend tarief worden gehanteerd. Het is lastig gebleken om een exacte inschatting te maken van de benodigde capaciteit. Zoals in de memorie van toelichting is aangeven, gaat de ILT uit van ongeveer 1 fte. Deze wordt gevoegd aan het cluster dat vergelijkbare taken verzorgt. Daarmee is adequate en professionele uitvoering verzekerd en kan een optimale efficiency worden bewerkstelligd. Vanzelfsprekend is vervanging bij ziekte en vakantie gewaarborgd.

De leden van de SP-fractie vragen met klem aandacht voor het zogenaamde «sluitstuk inzake de kostenvergoeding en verdere bepalingen» dat bepaalt dat een schip van 300 GT (bruto tonnage) of meer dat niet beschikt over een verzekeringscertificaat, niet wordt toegelaten tot, noch kan vertrekken vanuit een Nederlandse haven of ankerplaats. Gaat ook dit onderdeel onder de ILT vallen? Welke rol gaan het loodswezen en de havenbeheerder spelen bij dit onderdeel? Kortom, wie wordt verantwoordelijk voor dit deel van de wet, zo vragen de genoemde leden.

Het toezicht op de aanwezigheid van verzekeringscertificaten loopt mee met de havenstaatcontrole en de vlaggenstaatcontrole en is dus primair een taak van de ILT. Het Loodswezen en de havenbeheerder hebben geen rol in het kader van toezicht op de aanwezigheid van een verzekeringscertificaat.

De leden van de CDA-fractie constateren dat voor schepen van Europese vlagstaten al een verzekeringsplicht bestaat. Op langere termijn zal daarom een zekere kostenverhoging te verwachten zijn door deze wet. Deze leden delen de gedachte dat het van belang is dat zoveel mogelijk Europese vlagstaten het Verdrag ratificeren. Daardoor ontstaat er immers geen relatief nadelige positie voor Nederlandse scheepseigenaren. Anderzijds is er wel een toename in administratieve lasten, die wordt geraamd op € 184,– per schip. De nieuwe regels gelden voor 1.200 Nederlandse schepen, wat een totale kostenpost van € 220.800,– oplevert voor de sector. De genoemde leden vernemen graag of die kosten op een andere manier gecompenseerd kunnen worden.

De vrees voor een zekere kostenverhoging vanwege de verzekeringsplicht wordt niet door ons gedeeld. De kosten van een verzekering voor wrakopruiming worden internationaal door marktpartijen bepaald en zijn over het algemeen gebaseerd op de aansprakelijkheidslimieten uit het op 19 november 1976 te Londen tot stand gekomen Verdrag inzake beperking van aansprakelijkheid voor maritieme vorderingen (Trb. 1980, 23), zoals gewijzigd door het Protocol van 1996 (Londens Limitatieverdrag 1996). Voor het scheepvaartverkeer op de Noordzee is natuurlijk vooral van belang dat naar verwachting de relevante Europese staten zullen toetreden tot het Verdrag, maar ook buiten Europa zal het – onder auspiciën van de wereldwijde Internationale Maritieme Organisatie tot stand gebrachte – Verdrag geleidelijk verder worden ingevoerd. Dat bevordert een gelijk speelveld voor wrakopruimingskosten in de zeescheepvaart. De toename van administratieve lasten vanwege het verstrekken van verzekeringscertificaten, die ook onderdeel zijn van de verplichtingen die opgenomen zijn in het Verdrag, is beperkt. Er bestaan geen voornemens deze te compenseren. Er is geen sprake van overlap of dubbeling met de verzekeringsplicht op grond van richtlijn 2009/20/EG

betreffende de verzekering van scheepseigenaren tegen maritieme vorderingen. Artikel 2, derde lid, van die richtlijn sluit dit uit.

5 Consultatie

De leden van de VVD-fractie vragen hoe over het algemeen het voorstel werd beoordeeld tijdens de consultatieronde die de regering noemt.
De leden van de PvdA-fractie zijn benieuwd naar welke partijen hebben deelgenomen aan de consultatierondes, welke vragen ze precies gesteld hebben en welke opmerkingen ze hebben gemaakt.
De leden van de SP-fractie vragen welk partijen hebben deelgenomen aan de consultatierondes en welke vragen daarbij zijn gesteld. Kan de Kamer inzage krijgen in de schriftelijke reacties? Zo nee, waarom niet, zo vragen deze leden.
De leden van de CDA-fractie waarderen het dat bedrijven en overheidsinstanties zijn betrokken bij de opstelling van dit wetsvoorstel. Heeft de regering thans de overtuiging dat de wet voldoende tegemoet komt aan de opmerkingen die van die zijde zijn gemaakt, met name ten aanzien van sanctionering en administratieve lasten, zo vragen deze leden.

Ter voorbereiding van de implementatie van het Verdrag heeft op 17 oktober 2013 een voorlichtingsbijeenkomst plaatsgevonden waarvoor (organisaties van) reders, havenbedrijven en vaarwegbeheerders waren uitgenodigd. Hieraan is deelgenomen door vertegenwoordigers van de havens van Rotterdam, Amsterdam, Moerdijk, Harlingen, Den Helder, de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders (KVNR), de gemeente Terschelling en de Unie van Waterschappen. Naar aanleiding van deze bijeenkomst zijn partijen in de gelegenheid gesteld om schriftelijke reacties in te dienen. Het Havenbedrijf Rotterdam en de KVNR hebben van deze gelegenheid gebruik gemaakt. De reacties zijn waar mogelijk in het wetsvoorstel verwerkt. Hierover heeft zowel mondeling als schriftelijk terugkoppeling plaatsgevonden met de betrokken organisaties. In de memorie van toelichting zijn de reacties samengevat.

6 Overig

De leden van de SP-fractie vragen of de ministeriële regeling met betrekking tot melding van ongevallen en voorvallen op zee die berusten op de Wet BON, alsmede de aanpassing van het Besluit aanwijzing verdragen havenstaatcontrole en het ministeriële besluit incidentenbestrijdingsplan Noordzee (dat moet worden vervangen) als voorhang worden aangeboden aan de Kamer. De genoemde leden vragen om een onderbouwing wanneer het voorgaande verzoek niet wordt ingewilligd.

Naar aanleiding van de WBMO is een ministeriële regeling voorzien waarin een aantal uitvoeringsaspecten zal worden geregeld. Het gaat onder meer om:
- de aanwijzing dat de bestrijding van schadelijke gevolgen van maritieme ongevallen zal worden uitgevoerd volgens het Incidentbestrijdingsplan Noordzee, thans geregeld in het Besluit Incidentbestrijdingsplan Noordzee.;
- de aanwijzing van ambtenaren van de Kustwacht voor het toezicht op de naleving van aanwijzingen gegeven op grond van artikel 15 WBMO, thans geregeld in de Regeling uitvoering artikel 11, tweede lid, Wet bestrijding ongevallen Noordzee. Hiermee worden geen veranderingen in de operationele sfeer beoogd; de aanleiding is de noodzaak tot actualisering van het incidentbestrijdingsplan in het licht van het Verdrag en de implementatie daarvan. Inhoudelijk zal het bij ministerieel besluit te bekrachtigen plan daarom aansluiten bij de daarmee corresponderende uitvoeringsaspecten op grond van de in te trekken

Wet BON. Voorhang van deze ministeriële regeling is derhalve niet noodzakelijk.

In het Besluit aanwijzing verdragen Wet havenstaatcontrole, worden slechts internationale verdragen aangewezen waarvan de naleving in het kader van havenstaatcontrole dient te worden beoordeeld. Dit besluit behoort bij de Wet havenstaatcontrole. Deze wet vormt hoofdzakelijk de implementatie van richtlijn 2009/16/EG inzake havenstaatcontrole. Wijziging van het Besluit aanwijzing verdragen Wet havenstaatcontrole zal daarom naar verwachting pas plaatsvinden nadat het Verdrag eerst in de bovengenoemde richtlijn is opgenomen. Het bovenstaande brengt overigens niet met zich mee dat er geen toezicht kan worden uitgevoerd. Artikel 36 WBMO voorziet in de noodzakelijke toezichtbevoegdheden. De procedure tot wijziging van het Besluit aanwijzing verdragen Wet havenstaatcontrole voorziet niet in een voorhang.

De leden van de CDA-fractie begrijpen dat het wetsvoorstel voorziet in verschillende delegatiebepalingen. Echter, bij geen van de delegatiebepalingen voorziet het wetsvoorstel in betrokkenheid van de Kamer. Graag vernemen zij daar de motivering van.

De gevraagde motivering berust er op dat de delegatiebepalingen in de WBMO uitsluitend betrekking hebben op uitvoeringsaspecten, zoals de aanwijzing van uitvoerende instanties. Zoals hierboven is gesteld, wordt de lijn van de Wet BON gevolgd en zijn er geen wijzigingen in de operationele sfeer beoogd. Wij menen daarom dat een verdere betrokkenheid van de Kamer in deze niet nodig zal zijn.

De leden van de CDA-fractie zien graag dat bepalingen over evaluatie, overgangsbepalingen en een horizonbepaling worden toegevoegd.

De WBMO is evenals de Wet BON bedoeld voor maritieme omgevallen van enige omvang. Dergelijke ongevallen worden al naar gelang de ernst in meer of mindere mate onderzocht en geëvalueerd. Indien in dergelijk onderzoek aanbevelingen worden gedaan om de WBMO aan te passen, zal dat uiteraard worden overwogen. Wij achten een evaluatiebepaling in de WBMO daarom overbodig. Het Verdrag kent geen evaluatie- of horizonbepaling. Er worden ook geen wijzigingen van het Verdrag in de nabije toekomst verwacht.
De verplichtingen vanuit het Verdrag dienen bovendien onverkort te gelden in de wateren onder Nederlandse jurisdictie. Het opnemen van een horizonbepaling in de WBMO ligt daarom niet voor de hand. Wij achten een horizonbepaling in de WBMO daarom ongewenst. Wat betreft overgangsbepalingen wordt verwezen naar hetgeen daarover is opgemerkt in paragraaf 1 van deze nota.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus